

세대 간 정의·인권 실현의 관점에서의 아동·청소년 선거권보장

김 효 연*

목차

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | III. 미래세대인 아동·청소년의
인권과 선거권 |
| II. '세대 간 형평성'과 미래세대의
정치적 참여 | IV. 'Demeny voting'의 시사점 |
| | V. 결론 |
-

Ⅰ 국문초록 Ⅰ

본 논문은 우리나라가 직면하고 있는 세대 간 불평등의 구조로 인한 문제를 지속가능한 발전에서 제시하고 있는 요인과 함께 분석 한 후 미래세대인 아동·청소년의 인권보장과 세대 간의 형평성을 확보하기 위한 방안제시를 목적으로 작성되었다.

논의는 인구구성의 불균형적 구조로부터 발생하는 노인세대와 아동·청소년의 대표의 불균형으로 인해 발생하는 세대 간 불평등의 문제로부터 출발하였다. 세대 간 불평등의 문제는 환경·복지·법·사회·정치 제도의 상당부분이 노인세대의 이익을 반영하도록 구조화되어 있는 현실에 기인한다. 특히 재정과 자원의 상당부분이 현세대를 위해 소비되는 반면에 이를 충당해야 할 재원은 미래세대가 상당부분을 감당해야한다는 모순은 세대 간 불

* 법학박사/전남대학교 법학연구소 박사 후 연구원

논문접수일 : 2018. 7. 31., 심사개시일 : 2018. 8. 2., 게재확정일 : 2018. 8. 21.

평등을 심화시킨다. 이에 대한 해결을 위해서는 아동·청소년들이 그들의 관점에서 그들의 이익을 결정할 수 있도록 대표성 강화방안이 제시될 필요가 있다. 그 논거로 ‘세대 간 정의’, ‘지속가능한 발전’ 그리고 인권의 확장을 제시하였으며 그 구체적 방안으로는 아동·청소년의 선거권 보장을 제시하였다. 특히 우리나라와 같은 문제를 경험하고, 해결을 위한 방안으로 선거권연령인하와 ‘Demeny voting’을 도입하고자 했던 외국의 사례를 통해서 그 해결의 지향점을 제시하였다.

주제어 : 데미니 투표권, 미래세대, 선거권, 세대 간 형평성, 지속가능한 발전

I. 서론

2018년 현재 대한민국은 심각한 미세먼지와 기록적인 폭염으로 몸살을 앓고 있다. 이와 같은 기후변화와 환경오염, 생태계의 교란, 자원 고갈 등의 요인으로 발생하는 다양한 문제의 심각성은 우리사회에 미래세대에 대한 관심을 불러일으키는 계기가 되었다. 특히 현재 발생하는 공동체의 다양한 문제는 물론 자신의 이해와 관련된 사안에 영향을 미치는 정치적 결정에 참여할 수 없는, 참정권을 제한받고 있는 아동·청소년들의 선거권 부여의 방안에 대한 논의로 확산되었다. 19세 미만의 아동·청소년의 경우는 앞서 언급한 현재 세대의 생산과 소비로 인해 야기된 기후변화와 환경오염 등의 문제로 인한 피해와 그 경비를 부담해야 하는 모순에 직면해 있다. 왜 19세 미만의 아동·청소년들은 그들이 야기하지 않는 문제에 대한 책임을 감당해야 하는 것일까? 이와 같은 현상의 직접적 요인은 우리나라 인구구조적 특성에 기인한다. 현재 우리나라의 출산율은 OECD국가 중 가장 낮은 순위를 차지하고 있다. 이것은 우리나라의 인구구

조가 고령화사회로 진입했다는 것을 의미한다. 이렇듯 낮은 출산율과 고령화는 세대 간 부양을 기초로 한 현행의 연금 및 보험 그리고 의료제도 등을 통해서 미래세대에게 재정적 책임을 전가한다. 특히 점차 증대하고 있고 있는 현 세대의 복지에 대한 욕구를 충족시키기 위해 증가하고 있는 복지재정의 경우에는 부족한 재원을 조달하기 위한 증세가 불가피하다. 그리고 증원된 재원에 대한 책임은 미래세대의 부담으로 작용된다. 왜냐하면 고령화시대하에서는 재정의 상당부분이 노인세대에게 지출되는 반면 이를 충당해야 할 재원은 미래세대가 상당부분을 감당해야하기 때문이다. 이와 같은 현상은 점차 가속화·가시화되고 있다. 때문에 ‘세대 간 정의’의 관점에서 미래세대인 아동·청소년들의 이해와 권리를 정책에 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 아동·청소년들이 그들에게 영향을 미칠 수 있는 사안과 관련한 공동체 의사결정과정에 참여할 수 있어야만 민주주의원리의 실현에도 부합된다. 현재의 법·정치적 제도의 구조는 정책결정과정에 미래세대의 참여를 배제시키고 있기 때문에 그들의 이해와 권리를 현실화하기 어렵다. 그렇기 때문에 아동·청소년인 미래세대의 인권은 현세대의 성인들에 의해 주어지는 범위의 한계 내에서만 실현되는 구조이다. 이는 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 모든 국가의 정책들은 현세대에 요구에 반응하는 구조이다. 이것을 뒷받침하고 있는 것이 선거제도이다. 선거를 통해서 민주적 정당성을 부여하는 현재의 구조는 투표권을 보유한 유권자의 요구에 민감하게 그리고 즉각적으로 반응할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 미래세대의 현재의 필요와 요구에 대해서 정부나 정당들의 반응은 미온적이다. 이러한 구조적·제도적 문제를 개선하고 미래세대인 아동·청소년들의 인권을 실질적으로 보장하고 세대 간 형평성을 확보하기 위해서는 현재의 정치적 의사결정과

정에 배제된 아동·청소년의 참여를 현실적으로 보장할 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 세대 간 불평등의 구조로 인한 문제를 지속가능한 발전에서 제시하고 있는 요인과 함께 분석 한 후 미래세대인 아동·청소년의 인권보장과 세대 간의 형평성을 확보하기 위한 방안으로 선거권연령의 문제를 논의하고자 한다. 특히 우리와 같은 문제를 경험하고, 해결을 위한 방안으로 선거권연령인하와 ‘Demeny voting’을 도입하고자 했던 외국의 사례를 통해서 그 해결의 지향점을 제시하고자 한다.

II. ‘세대 간 형평성’과 미래세대의 정치적 참여

1. 인구구조변화에 따른 세대 간 불평등 현상의 심화

통계청에서는 지난 2015년 7월 8일에 제4회 인구의 날을 맞이하여 세계와 한국의 인구현황 및 향후 전망을 살펴보기 위해 작성한 자료를 발표하였다. 동 보고서 상의 내용에는 당시 세계 인구 중 65세 이상 비중은 2015년 8.2%에서 2060년 17.6%로 증가, 한국 인국 중 65세 이상 비중은 2015년 13.1%에서 2060년 40.1%로 증가한다는 전망이 제시되었다.¹⁾

또한 국가통계포털에서 제시한 2017년 자료에서 확인한 바에

1) 통계청, 세계와 한국의 인구현황 및 전망 보도자료, 2015.7.8.

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/2/6/index.board 검색일 2018.7.20.

통계청에서는 유엔이 1987년 7월 11일 세계인구 50억 명 이상이 된 것을 기념하여 선포한 “세계 인구의 날”을 반영하여 우리나라에서도 저출산·고령화 문제의 사회적 관심을 불러일으키기 위해 제정한 저출산·고령사회 기본법(2011.8.4.)에서 매년 7월 11일을 “인구의 날”로 지정하였다.

의하며 2060년에서 2065년 사이 14세 이하의 인구는 전체인구에서 9.4%에서 9.6%로 0.2%증가하고 부양비는 19%에서 20%로 1% 증가된다. 반면 65세 인구는 전체인구에서 41.0%에서 42.5%로 1.5% 증가하며 부양비는 83%에서 89%로 7% 증가된다. 노령화 지수는 2060년 434.6%에서 2065년 442.3%로 7.7% 증가할 것이 예측된다.²⁾

년도	0-14세 인구(%)	15-64세 인구(%)	65세 이상인구 (%)	총부양비	유년	노년	노령화 지수
2060	9.4	49.6	41.0	102	19	83	434.6
2065	9.6	47.9	42.5	109	20	89	442.3

* 국가통계포털 쉽게보는 통계 대상별 접근 고령자(노인)현황

부양인구비(%)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
부양인구비	36.2	36.2	36.2	36.2	36.8	37.4
소년 부양인구비	20	19.4	18.8	18.2	18	17.8
노년 부양인구비	16.3	16.8	17.5	18	18.8	19.6

* 국가지표체계 국가주요지표 인구³⁾

2) 국가통계포털 사이트에서 검색한 자료. 검색일 2018.7.20.

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA202&vw_cd=MT_T M1_TITLE&list_id=101_A0502&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_TM1_TITLE

3) 국가지표체계 사이트에서 검색한 자료. 동 자료에서는 출처로 통계청 장래인구 추계 2016을 제시함.

<http://index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4029> 검색일 2018.7.20.

과거 1960년에는 우리나라의 소년부양인구비는 77.3%로 상당히 높았다. 그러나 2018년 현재에는 17.8%로 당시의 1/4의 수준에 불과하다. 소년부양인구비의 감소의 현상은 출산률의 저하에 기인한다. 반면 노년부양인구비의 경우에는 1960년 5.3%에서 현 2018년에는 19.6%로 약 4배 증가하였다. 소년부양인구비와 노년부양인구비의 변화를 통해서 소년부양인구비의 감소 추세가 노년부양인구비의 증가 추세보다 더 빠르게 진행되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 부양인구비 역시 1960년 82.6%에서 2018년 현재 37.4%로 빠르게 감소되고 있는 추세이다.

또한 65세 이상 인구나 14세 이하 인구의 비인 고령화지수 역시 1980년대 이후 지속적으로 증가하여 2010년 67.2%에 이어 2018년에는 110.5%로 급속도로 증가되고 있다. 이와 같은 고령화지수의 급속한 상승 추세는 저출산과 사망률 저하로 유소년층의 인구보다 노년층 인구의 비중이 높아지는 현상이 동시에 발생하여 이루어진 결과이다. 향후에도 저출산 현상의 기조가 유지될 전망이기 때문에 고령화지수의 상승세 역시 지속될 것으로 예측된다. 따라서 유소년층보다 노인층에 지출될 사회적 비용과 정책적 지원이 편중 현상은 재정의 적자 및 국가채무의 확대로 나타날 것이다. 이와 같은 현상은 미래세대에게 사회적 부담은 물론, 그들의 복지를 잠식하게 될 것이다. 이것은 현세대와 미래세대 사이의 형평성의 관점

부양인구비는 $\text{부양인구비} = ((15\text{세 미만 인구} + 65\text{세 이상 인구}) \div (15\text{-}64\text{세 인구})) \times 100$ 으로 산출된다. 부양인구비는 생산가능연령층(15-64세)인구에 비생산가능연령층(0-14세 인구나 65세 이상 인구의 합)인구의 비율로 생산가능연령층 인구가 부양해야 하는 사회경제적 부담을 나타내는 지표이다. 부양인구비는 세 부적으로 생산가능연령 인구에 대한 소년(0-14세)인구의 비율인 소년부양인구비와 생산가능연령 인구에 대한 노인(65세 이상) 인구의 비율인 노년부양인구비로 구분된다. 그리고 소년(15세 미만)인구와 노년(65세 이상)인구를 각각 분모와 분자로 하는 비를 기준으로 고령화의 지표로 사용한다.

에서도 문제가 된다.

고령화사회는 전체인구에서 노령인구가 차지하는 인구의 비율이 높아짐에 따라 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에서 노인계층의 이익이 아동·청소년에 비해 상대적으로 더 많이 반영되는 구조를 형성하고 이에 따른 다양한 문제를 양산시킨다. 그리고 현재의 연금과 보험제도와 유지된다면 현실적으로 젊은 세대가 노인세대 보다 연금이나 보험료 등을 많이 지불하는 반면 상대적으로 적은 연금을 수령하거나 고갈된 연금재정으로 인해 아예 수령을 하지 못하게 되는 현상까지 발생할 수 있다. 이러한 상황은 세대 간 불평등이라는 사회문제를 심화시킬 수 있다. 세대 간 불평등은 '세대 간 정의' 혹은 '세대 간 형평성'의 관점에서 젊은 세대의 입장을 고려한 법·사회·정치·환경제도의 정비의 필요성에 대한 논의를 촉발시켰다. 비단 이와 같은 세대 간 형평성에 대한 요청의 논의는 우리나라만의 문제는 아니다. 대 다수의 국가가 고령화 사회로 들어 선 지금 우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 이미 이와 같은 문제가 야기되었고 이를 위한 정책적·법·제도적 개선의 방안을 강구하고 있다. 우리나라도 복지의 혜택 및 소득과 일자리 등의 경제적 분배를 중심으로 정치, 경제, 사회의 주요 문제에서 발생하는 세대 간 단절을 해결하기 위한 논의의 담론을 지속하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 구체적인 해결방안을 제시하지 못하고 있다. 기존의 논의의 중심은 현 시대를 중심으로 한 현실적 갈등의 해결에 초점을 두고 있었다. 그러나 현재 가시화 되고 있는 세대 간 갈등은 동 시대의 세대 내 갈등과 미래세대와의 갈등 현상이 중첩되어 발생하고 있다. 그렇기 때문에 세대 간 정의를 바라보는 논의의 담론은 동 시대와 미래세대의 이익을 형평성 있게 고루 반영할 수 있는 방안을 강구하는 방향으로 진행되어야 한다. 특히 다른 세대에 비하여 다수인

노인세대 및 장년세대의 이익에 반응하도록 편중되어 구성된 법·사회·정치·경제의 제도들이 형평성의 관점에서 미래세대의 이익 역시 균형적으로 반영될 수 있도록 조정되어야 한다.

2. 형평성에 기초한 '세대 간 정의'의 요청

세대 간의 정의와 형평성의 관점에서의 노인세대와 미래세대와의 이익의 분배와 관련된 법·사회·정치·경제의 제도들이 재편되어야 한다는 것은 앞서 언급한 바와 같다. 그렇다면 논의의 출발점이었던 세대 간 정의란 무엇을 의미하는 것일까? 동 물음에 대해서는 기본적으로는 현 세대가 미래세대에 대하여 어떠한 배려의 의무를 부담할 것인가?로부터 출발한다고 할 수 있다. 세대 간의 형평성은 동시대의 사람들과의 관계보다 다른 시대를 사는 사람들 간의 관계에서 발생하는 환경, 자원, 재원 등 세대 간 배분의 문제이다. 이와 관련하여 서용석은 보고서에서 “미래 또는 과거 세대가 현세대에 대하여 합법적인 주장 또는 권리를 행사할 수 있다고 본다면, 현세대는 미래 또는 과거 대에 대한 상호의무를 시행해야 한다.”라고 *Standford Encyclopedia of Philosophy*의 세대 간 정의를 인용하여 제시하였다.⁴⁾ 또한 ‘미래세대’에 대한 정의를 아직 태어나지 않은 미래의 사람들뿐만 아니라 현 시대에서 미성년자 등, 스스로 정치적 의사결정과정에서 참여할 수 없는 구성원이 포함된다고 설명하고 있다. “현세대와 미래세대 간의 갈등을 조절하고, 미래세대에 대한 현세대의 일방적인 부담 강요를 막기 위해서는 지속가능한 개발을 추구해야 한다”라고, 세대 간 정의의 실현을 위한 지속가능한 개발

4) 서용석, 홍정훈, ‘세대간 정의’ 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014, 59면.

의 중요성을 강조하고 있는 UNDP와 국제생태경제사학사회(ISEE)가 공동으로 발간한 ‘세대가 다른 사람 간의 정의 보고서(Justice Between people of different generation)’를 소개하고 있다.⁵⁾ 소개를 통해서 그는 세대 간 정의의 문제는 현시대의 사람들이 미래 세대를 위한 도덕적·법적 의무를 부담해야 하는 문제로 연결되어 있음을 설명한다. 그리고 이와 관련한 긍정적 측면⁶⁾과 부정적 측면⁷⁾의 논의를 제시하고 있다. 미래세대의 이익에 초점을 두고 판단해 본다면, 현세대의 이익에 반응하도록 구조화된 제도 하에서 과연 미래세대의 이익이 고려된 결정들이 이루어지고 있는지에 관해서는 다소 회의적이다. 그렇기 때문에 현세대가 미래세대를 위한 관점에서 그들의 이익이 반영될 수 있도록 개선해야 할 의무가 있

5) 서용석, 홍정훈, ‘세대간 정의’ 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014, 60면 재인용.

6) 미래세대에 대한 의무를 긍정하는 견해는 윤성복의 견해가 있다. 그는 자유주의론자들이 제시하고 있는 논거를 비판한다. 현세대가 그들의 욕망을 충족시킬 수 있는 제도를 형성한다면 이것으로 미래세대의 욕구 역시 충족시킬 수 있다는 상호주의적 접근에 대하여 부정적인 견해를 제시한다. 왜냐하면 현 세대는 미래세대에게 환경문제를 포함한 사회악을 물려줄 수 있기 때문에 상호주의의 양면성을 고려할 필요가 있다는 것을 서술하고 있다. 이와 관련한 자세한 내용은 윤성복, 환경과 미래세대들, 한독사회과학총론 제15권 제1호, 한국인구학회, 2005.

7) 미래세대에 대한 의무를 부정하는 견해의 중심에는 주로 자유주의론자들이 있다. 그들은 기본적으로 세대 간 정의론에 대한 반대의 견해를 제시한다. 그들의 주장의 핵심은 지금과 같은 인권의 확대기조는 미래세대에게도 영향을 미치게 되어있다는 데 있다. 미래세대 역시 확장된 인권을 향유할 수 있게 되기 때문에 세대 간 이익 갈등은 현실적으로 많이 발생하지 않는다고 주장한다. 그렇기 때문에 그들은 세대 간 정의에 대한 논의는 불필요하다는 견해를 제시한다. 또한 그들은 현재의 예측된 위험만으로 세대 간의 갈등에 대한 우려를 확대하는 것은 잘못된 방향이라는 것을 지적하기도 한다. 인간의 욕구는 기본적으로 동일하기 때문에 현세대의 욕구를 충족시키는 제도를 형성하면 자연스럽게 미래세대의 욕구에 반응하게 되어 있기 때문에 문제가 해결된다고 한다. 자세한 내용은 서용석, 홍정훈, ‘세대간 정의’ 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014, 61-62면.

다는 긍정적 측면의 견해가 미래세대라 칭해지는 우리나라 아동·청소년의 이익을 반영한 권리의 실현에도 부합된다고 판단된다. 20세기를 거쳐 현 21세기에 이르기까지 확립된 환경 및 경제발전의 기본 방향인 ‘지속가능한 발전’ 관점에서도 세대 간의 형평성을 확립하기 위해서는 정치적 결정과정에서 불균형적으로 배제된, 미래세대를 대표하는 아동·청소년들이 정치적 의사결정과정에 참여할 수 있도록 그들의 민주적 대표성을 제고할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있음이 강조되었다. 이를 실현하기 위해서 구체적으로 선거권의 확대를 그 방안으로 제시하고 있다. 그러므로 세대 간 정의·형평성을 실현하기 위해서는, ‘지속가능한 발전’에서도 언급하고 있는 바와 같이, 현세대와 미래세대가 함께 조화롭게 그들의 이익의 반영을 조정할 수 있는 장치가 필요하다. 특히 우리나라의 경우에는 아동·청소년들이 그들의 이익과 관련된 문제에 관여하여 영향을 미칠 수 있는 공동체 의사결정과정의 참여의 수단인 선거권이 ‘19세’라는 선거권연령에 의하여 제한되어 있기 때문에 이에 대한 개선이 시급히 이루어질 필요가 있다.

3. ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’과 미래세대의 정치적 참여

‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’의 개념은 “미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력과 여건을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 발전”으로 정의된다.⁸⁾ ‘지속가능한 발전

8) 미래세대라는 명칭이 공식적으로 제시된 것은 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)가 1987년 유엔에 제출한 보고서를 통해서이다. “우리 공동의 미래(Our Common Future)”의 보고서에서 지속가능한 발전의 개념을 “Sustainable development is development that meets

(Sustainable Development)’의 개념은 1992년 리우회의에서 21세기 지도이념으로 채택되었다. 이후 국제사회에서는 지속가능한 사회의 건설을 위한 다양한 방안과 연구를 지속하고 있다. 국내에서도 이와 관련된 논의를 활발히 진행하고 있다. 그러나 각 국가의 환경적·경제적 상황이 각 기 상이하기 때문에 지속가능한 발전의 개념은 매우 다의적이다. 그러나 동 개념과 인식이 등장한 이후 국제사회는 인류의 물질적 성장주의에 의해 직면하게 된 환경, 사회 그리고 경제의 난제를 해결하고자 서로 조화와 균형을 중시하는 지속가능 발전의 패러다임으로의 전환을 모색하고 있다.

이와 같은 움직임의 시작은 산업혁명이후 누적된 공업화 및 도시화를 원인으로 1950년대 이후 선진국에서 발생한 대규모 환경오염 사건⁹⁾¹⁰⁾으로부터였다. 개발로 인해 발생한 환경오염의 심각성은

the needs of present without compromising the ability of future generation to meet their own needs”로 정의하면서 미래세대라는 용어를 언급하였다.

- 9) 1952년 12월 4일 영국 런던에서 발생한 스모그는 런던의 기온을 급강하시켰으며 지면을 짙은 안개로 뒤 덮었다. 태양빛의 차단으로 낮과 밤을 구분할 수 없었으며 습도는 무려 80%에 이르렀다. 이와 같은 현상은 당시 영국의 가정과 산업에서 주 연료로 사용되었던 석탄에 의해 발생되었다. 석탄이 연소되면서 발생된 연기가 정제되어 대기 중으로 발산되지 못하였고 당시 발생한 무풍현상과 기온역전으로 연기가 지면에 머무르게 되는 현상이 발생된 것이다. 배출된 연기와 안개가 결합되어 스모그가 형성되었고, 연기속의 아황산가스는 황산안개로 변화되었다. 이것은 런던시민의 호흡기에 치명적인 영향을 미치게 되었다. 이로 인해 당시 4천여 명이 사망하였으며, 만성 폐질환으로 8천여 명의 사망자가 더 발생하였다. 이 사건은 세계의 각 국에 환경에 대한 경각심을 일깨우는 계기가 되었다.

Bell, Michelle L.; Michelle L. Bell; Devra L. Davis; Tony Fletcher, A Retrospective Assessment of Mortality from the London Smog Episode of 1952: The Role of Influenza and Pollution. *Environmental Health Perspectives*, 112 (1), 2004.1., pp.6-8.

- 10) 1956년 일본 구마모토현 미나마타시에서 발생 한 중추 신경계 질환인 ‘미나마타 병’은 당시 그 고장에서 어패류를 섭취한 주민들을 대상으로 발생하였다. 손발 저림, 경련, 정신착란 등의 증상으로 인해 사망하는 수는 중독현상이 발생하였

국제사회에 ‘지속가능한 발전’이라는 화두를 던졌으며 21세기 인류의 지향점을 제시하였다.¹¹⁾ 20세기의 ‘환경보호’의 소극적 관점에서 21세기에는 환경·사회·경제를 아우르는 ‘지속가능발전’으로 패러다임이 전환된 것이다.¹²⁾ 지속가능한 발전의 개념이 정립되는 과정에

다. 이를 조사하기 위해 구성된 구마모토 대학의 연구팀은 그 원인을 메틸수은 중독으로 제시하였다. 그리고 수은의 배출처로 미나마타 공장을 지목하였다. 미나마타 공장은 20여 년 동안 충분한 정화처리를 하지 않은 채로 수은인 함유된 폐수를 바다로 방출하였다. 1968년에 와시야 정부는 공장폐수와 발병과의 관계를 인정하였으며, 1987년 미나마티병에 대한 원고승소 판결로 국가와 지방정부의 책임을 인정하였다. 이후 2004년 대법원에서 미나마티병에 대한 정부의 책임을 인정하는 판결이 내려졌다.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%B8%EB%82%98%EB%A7%88%ED%83%80_%EB%B3%91 검색일 2018.7.21.

- 11) 심각한 세계문제에 관한 연구의 시급함을 공감한 유럽의 경제학자와 과학자 기업인등 36명의 전문가를 중심으로 1970년 3월에 스위스 법인체로 ‘The Club of Roma’를 설립하였다. 그들은 지구의 유한성에 대한 문제의식에 기반하여 천연 자원의 고갈, 공해에 의한 환경오염, 개발도상국의 인구증가 등으로 인해 발생한 인류의 위기를 대비하고 회피할 수 있는 방법을 제시하고자 하였다. 그리고 그들은 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’를 제시하였다. 그들이 제시한 성장의 한계는 천연자원에 한정되어 있으며, 인구는 계속 증가할 것이며 미래의 경제발전은 제한을 받을 수밖에 없다. 이러한 결과는 1798년 맬더스의 인구론(*An essay on the principle of population*)의 내용을 답습하였다. 성장의 한계를 통해서 그들은 현재의 성장의 속도가 감소되지 않을 경우 발생할 환경적 재앙을 경고하였다. 이후 자원의 수요와 공급에 초점을 두고 있었던 관점에서 벗어나 모든 분야에서 환경 친화적인 접근이 필요하다는 논리가 정립되었으며, 자원과 환경에 대한 새로운 시각의 지평을 제시하였다. 특히 동 문제를 해결하기 위해서 인류의 기본적인 물질적 욕구의 충족과 지속가능한 발전의 방안을 찾고자 하였다.

Meadow, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. and Behrens, W.W., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York: Universe Books, 1972.

- 12) 지속가능발전의 개념의 정립과정은 다음과 같다. 처음 지속가능발전에 대한 인식의 시작은 1970년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UNCHE :United Nation Conference on the Human Environment)에서 출발하였다. 회의의 주제는 ‘오직 하나뿐인 지구(Only One Earth)’이었으며 동 회의에서는 유엔인간환경선언의 채택, ‘세계 환경의 날’ 지정 및 유엔환경계획(UNEP: United Nations

서 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)는 ‘우리공동의 미래(Our Common Futuer)’라는 보고서를 발표하였다. 그리고 보고서에서 ‘미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것’이라고 지속가능한 발전의 개념을 정의하여 제시하였다.¹³⁾ 이후 ‘지속가능한 발전’이라는 용어에 대한 관심이 부각되었다.

이러한 지속가능한 발전은 ‘지속가능성’을 전제로 하여 현재 세대

Environment Program)의 창설의 권고 등 27개 원칙과 행동계획을 발표하였다. 당시 바바라 워드(Barbara Ward)는 ‘환경적인 제약을 고려하지 않는 경제개발은 낭비적이고 지속불가능하다.’라고 하여 지속가능성에 대해 언급하였다.

1973년 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature)은 환경보전을 “지속가능한 삶의 질을 성취하기 위하여 인간을 포함한 대기·수질·토양·천연자원 및 생물계를 관리하는 것”이라고 정의하였다. 이후 1982년 유엔환경계획이 유엔인간환경회의의 10주년을 기념하기 위해서 케냐의 나이로비에서 개최한 회의에서 ‘지속가능발전’에 대한 개념이 정립되었다. 회의에서는 지속가능발전의 개념을 통해서 환경보전과 경제개발에 대한 선진국과 개발도상국과의 의견의 접점을 마련하기 위한 ‘나이로비 선언’을 채택하였다. 이후 1990년대는 지속가능발전의 추진 방향이 제시되었으며, 2000년대에 들어와서는 지속가능한 개념이 사회통합과 환경보호, 경제성장을 포함한 포괄적 개념으로 확장되었다.

- 13) 서용석, 홍정훈은 보고서에서 미래세대의 위기와 세대 간 형평성의 문제의 근간에는 ‘지속가능성’에 대한 문제가 자리하고 있다고 밝히고 있다. 그들은 지속가능성의 문제를 환경적 지속가능성, 사회적 지속 가능성, 재정적 지속가능성으로 분류하여 파악하였다. 먼저 환경적 지속가능성의 문제는 지구온난화로 인한 기후변화와 현세대의 과도한 생산과 소비가 미래세대가 사용할 자원을 잠식시킬 것이라고 하였으며, 사회적 지속가능성의 문제로는 소득격차로 인해 발생하는 사회적 불평등과 사회갈등, 인구구조의 불균형으로 인한 세대 간 갈등의 심화를 제시하였다. 재정적 지속가능성의 문제는 현세대에 맞춘 복지예산의 확대대로 발생하는 재정적 적자와 국가채무의 확대가 미래세대의 복지를 잠식할 것이라고 예측하였다. 이와 같은 환경적, 사회적, 재정적 문제는 미래세대의 권익을 위협하는 요인이기 때문에 미래세대를 위한 철학적 논거로 세대 간 정의론과 지속가능 발전론을 제시하였다. 이와 관련한 자세한 내용은 서용석, 홍정훈, ‘세대간 정의’ 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014, 31-43면.

의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 고갈시키지 말고 서로 조화와 균형의 발전을 도모할 것을 요청한다. 글래드 윈은 ‘지속가능 발전’을 포괄성(미래세대와 전세계를 포함), 연계성(경제, 환경, 사회적 측면을 동시에 고려), 형평성(정의와 공정성을 포함), 안정성(물리적 안전을 포함한 인권과 민주적 참여권한 등의 보장), 신중성(새로운 기술의 적용의 신중함)이라는 5가지 개념적 징표로 설명하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 ‘지속가능 발전’의 특성 중 형평성과 안전성은 현세대와 미래세대인 아동·청소년의 복지 및 자원의 분배의 이익에 대한 불균형의 해소가 아동·청소년의 인권과 민주적 참여권 보장을 통해서 실현되어야 한다는 것으로 연계되어 이해될 수 있다.

Ⅲ. 미래세대인 아동·청소년 인권의 확장과 선거권

1. 아동·청소년의 인권확장의 전제로서 선거권보장

앞서 살펴 본 바와 같이 저출산·고령화로 인해 직면하고 있는 복지·환경·정치·사회·경제의 영역에서 발생하고 있는 세대 간의 불균형의 문제의 해결의 단초는 미래세대라 칭해지는 아동·청소년의 공동체 의사결정과정의 민주적 참여 보장을 통해서 찾아볼 수 있을 것이다. 실제로 세대 간 불평등은 아동·청소년의 인권의 실현이 현

14) Gladwin, T.N., Krause and J.J. Kennelly, Shifting Paradigm for Sustainable Development: Implications for management theory and practice, Academy of Management Review, vol. 20, 1995, pp.847-917. 이와 관련하여 자세한 내용은 김은경, 지속가능발전의 이해와 실현에 대한 소고, 2012 지속가능과학회 춘계학술대회 발표논문집, 지속가능과학회, 2012, 389-390면.

세대 특히 선거권을 보유한 기성세대들의 관점에서 이루어지고 있다는 점에서 더 심화되고 있다. 이러한 현실적 문제가 보다 구체적으로 지속가능한 발전의 개념의 제시를 통해서 가시화 된 것이라고 판단된다. 그러므로 이와 같은 논의를 통해서 궁극적으로 실현하고자 하는 것의 목표는 아동·청소년의 인권의 현실화와 확장이라고 판단된다. 이를 위해서는 아동·청소년 스스로가 그들의 관점에서 그들의 이익이 관철될 수 있도록 공동체 의사결정과정에 참여하여야 한다. 참여의 방법으로는 한 국가의 공동체 구성원으로서 그들의 목소리를 관철시킬 수 있는 선거권의 보장에 있다. 선거권의 보장은 역사적으로 인권의 확장과 함께했다. 현재와 같은 의미로 보통선거권이 확립되는 과정이 이를 확인시켜준다.

선거권의 확대는 계급, 성별 그리고 인종에 따른 제한사유의 타파로 진행되어왔다.¹⁵⁾ 오늘날 보통선거원칙의 제한 사유로 남아 있는 것은 ‘연령’에 의한 것이다. 연령에 의한 선거권 제한은 입법자가

15) “영국의 보통선거권의 확립은 ‘재산자격’과 ‘여성배제’의 문제의 타파를 통해서 이루어졌다. 먼저 계급에 의하여 차등적으로 남성에게 부여되었던 선거권은 1832년 의회개혁운동의 결과로 선거법이 개정되었다. 이로 인하여 중간계급의 남성이 의회에 진출할 수 있게 되었으며, 처음으로 보통선거 개념이 도입되었다. 그러나 여전히 노동자와 여성들은 선거권의 대상이 아니었다. 차티스트 운동을 통해서 지속적인 보통선거권의 확대에 대한 열망이 표출되었고 이를 계기로 1884년 제3차 개정에서 재산자격 완화를 통한 남성 선거권자의 확대가 이루어졌다. 이 후 지속된 여성 참정권의 요구는 1918년에 수용되어 당시 국민대표법을 통해서 30세 이상의 여성에게 선거권이 부여되었다. 그리고 10년 뒤인 1928년에야 비로서 21세 이상의 모든 남녀가 선거권을 행사하는 현재의 보통선거원칙이 확립되었다. 영국에서의 보통선거원칙의 확립은 선거권 행사에 있어 계급과 성별의 조건인 계급과 재산 조건의 타파와 그리고 여성배제의 타파로 이루어 졌다. 그러나 선거권의 확대에 있어 문제가 된 것은 계급과 성별의 문제만이 아니라 인종에 따른 선거권 제한이 있었다. 그 대표적 예가 미국의 흑인의 참정권 운동에 의한 선거권의 확대이다.” 김효연, 아동·청소년의 정치적 참여와 선거권연령, 고려대학교 박사학위논문, 고려대학교, 2018, 159면에서 재인용.

설정된 연령을 기준으로 하여 설정된 특정 연령(우리나라의 경우 '19세')에 도달하지 못한 아동·청소년의 선거권을 제한하는 것이다. 그러나 보통선거원칙의 확립과정¹⁶⁾에서 확인할 수 있듯이, 선거권은 제한요소의 철폐를 통해 선거권자의 범위를 확대하는 방향으로 진행되어 왔다. 이것은 현재 연령에 의하여 선거권이 제한되고 있는 아동·청소년 역시 선거권부여의 확대방향에 포함되어야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.¹⁷⁾

미래세대의 이익을 그들의 관점에서 관철시키기 위해서는 현재 세대와 함께 결정할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 선거권 행사는 -타인의 결정에 의해 권리 및 이익을 향유하는 것이 아닌- 스스로의 정치적 의사의 표출 및 관철을 통해서 스스로의 이익과 행복 및 권리가 실현될 수 있게 하는 기능을 수행한다. 동시에 인간의 본성인 정치적 욕구를 충족시키는 방법이 된다는 것 역시 선거의 중요한 기능이다. 이와 같은 선거의 기능에 대하여 헌법재판소도 인간의 정치적 본성을 만족하게 하는 참정권의 적극적인 의의가 선거제도에 반영되어야 함을 언급한 바 있다.¹⁸⁾

선거권은 아동·청소년의 인권과 민주주의의 실현과 밀접하게 연

16) Hamilton, Vivian E., *Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority*, Faculty Publications, 2012, pp.1456-1461.

17) 선거권연령과 관련된 자세한 내용은 김효연, 아동·청소년의 정치적 참여와 선거권연령, 고려대학교 박사학위논문, 고려대학교, 2018, 159면 이하 참조.

18) 이와 관련하여 헌법재판소는 “참정권은 국민이 국가의 구성원으로서 국정에 참여한다는 전체주의적 의미보다 사람은 정치적 동물이다.”라고 하듯 인간의 본성적인 정치적 욕구를 충족할 수 있도록 국민 가자를 단위로 개개인의 기본권으로서 국정을 창조하고 형성하는 개인의 정치적 권리이며 정치적 의사로서 자기의 권익과 행복을 추구하는 가장 중요한 수단으로서 보장받고, 개인의 정치적 주장과 의사를 선거를 통하여 그 주권을 행사하는 데 기초를 둔 것이 민주국가의 생명이며, 민주정치의 장점이기 때문에 이와 같은 적극적인 의의를 선거제도에 수용하지 않으면 안 된다.”라고 제시하였다. 헌재 1989. 9. 8. 선고 88헌가6 결정 등 참조.

관되어 있다. 정치적 의사결정과정에서 직접 참여하거나 혹은 그들의 이익을 대표할 수 있는 대표의 선출을 통하여 그들의 의견을 반영시킬 수 있어야 현재의 유권자를 중심으로 하여 결정되는 구조에 의한 불균형이 개선될 수 있다. 또한 선거권의 최대한의 부여는 우리 헌법 제 1조 제2항의 국민주권원칙의 실현에도 부합된다. 국민주권의 원칙을 구체화하는 선거권의 행사는 선거를 통해서 최대한 국민 모두의 정치적 의사를 국정에 반영할 수 있어야 한다. 일부 국민에게만 선거권이 인정된다면 국민의 정치적 의사에 의한 환경과 복지 및 경제적 이익과 관련된 법·정치·사회제도가 선거권을 보유한 일부의 국민의 의사에 의해 좌우된다. 그 결과 선거권을 보유하지 못한 아동·청소년의 정치적 의사는 외면당하게 된다. 이것은 선거권자에 편중된 정치적 의사가 전체의 국민의 의사로 국정에 반영되는 결과를 야기하며, 아동·청소년의 정치적 의사가 국정에 반영될 수 없는 결과를 야기한다. 또한 민주적 정당성의 확보와 관련해서도 선거권이 제한된 국민인 아동·청소년에게서는 정당성을 부여받지 못하는 결과를 야기하기 때문에 선출된 대의기관의 민주적 정당성의 확보에 있어서도 문제가 된다.

따라서 선거권 부여 대상의 제한은 선거권이 제한된 국민의 주권 행사를 통한 공동체의 의사결정에 참여하려는 정치적 욕구를 제한하는 것이며, 또한 주권 행사를 제한하는 것이다. 그렇기 때문에 선거권 보장은 선거의 기능을 최대한 발휘하기 위하여 ‘최대한의 부여와 최소한의 제한’이라는 명제에 부합하도록 이루어져야 한다. 이와 같이 선거권의 최대한의 부여와 최소한의 제한이라는 명제는 현재 연령에 의한 우리나라 국민의 약 18%에 해당하는 19세 미만의 아동·청소년의 획일적인 선거권제한에 있어서도 적용되어야 한다.

2. 아동·청소년의 선거권 보장에 대한 헌법적 근거

헌법 제1조 제1항에서는 “대한민국은 민주공화국이다.”라고 하여 공화국원리를 규정하고 있다. 민주공화국 원리는 국민주권을 근거로 국민의 자치에 의해 공동체 지배가 이루어지는 국가조직원리로 정치적 지배가 정치적 운명공동체인 국민을 구성하는 개개의 시민들에 의하여 구성·정당화·통제되어야 하는 것을 의미하는 것이다. 또한 이러한 과정이 국민들의 평등한 참여 보장이 전제된 국민자치의 형태로 실현될 것을 요구한다.¹⁹⁾ 민주공화국의 원리에서 아동·청소년의 정치적 참여의 정당성을 확인할 수 있다. 헌법 제1조 제1항에 의하면 우리나라 국적을 보유한 아동·청소년은 국가공동체의 일원으로서 적극적으로 대한민국 공동체의 정치적 의사결정과정 참여할 수 있다. 또한 헌법 제1조 제1항의 민주공화국 원리는 헌법 제1조 제2항의 국민주권 및 제11조 제1항의 평등원칙과도 불가분의 관계를 형성한다. 헌법 제1조 제1항과 헌법 제1조 제2항의 불가분성은 민주공화국이 소수의 국민이 아닌 전체 국민을 구성하고 있는 모든 사람들을, 공동으로 그리고 평등하게 국가권력 즉 정치적 지배권의 정당성의 원천으로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 헌법 11조 1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 ...정치적... 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 명문으로 규정하여 이를 뒷받침하고 있다.²⁰⁾ 또한 헌법 제24조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 규정하고 있어 선거권의 주체가 모든 국민임을 명시하고 있다. 그러므로 대한

19) 에른스트-볼프강 비켄퍼르데(김효진, 정태호 옮김), 헌법과 민주주의 - 헌법이론과 헌법에 관한 연구-, 법문사, 2003, 207, 209쪽 이하 참조.

20) 김효연, 아동·청소년의 정치적 참여와 선거권연령, 고려대학교 박사학위논문, 고려대학교, 2018, 122-126면에서 재인용.

민국 국적을 보유한 아동·청소년 모두는 헌법에서 규정하고 있는 선거권의 주체임이 명확하다.

앞에서도 서술한 바와 같이 정치적 형태로서 민주주의를 매력적이라고 만드는 것은 모든 시민이 그들의 삶의 전망(삶의 가능성)과 기회에 최소한의 영향을 미치거나 결정할 수 있는 권리와 의무의 기본적인 구조를 설정할 수 있는 법과 공공정책의 형성을 동등하게 공유할 수 있다는 것이다. 민주주의의 이와 같은 전제는 ‘세대 간 형평성’과 ‘지속가능한 발전’에 있어서도 관통된다. 현재 선거권을 제한 받고 있는 19세 미만의 아동·청소년 역시 국민이자 시민이다. 그렇기 때문에 그들 역시 민주주의에서 가장 중요한 정치적 참여권—투표할 권리—를 제한받아서는 안 된다. 특히 보통선거권의 확립의 과정에서 알 수 있듯이 보통선거권의 확장의 역사적 흐름은 인권의 확장과 맞물려 이루어졌다. 이와 같은 역사적 흐름은 보통선거권을 제한받고 있는 아동·청소년의 선거권보장을 통해 그들의 인권 역시 확장되어야 하는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이와 같은 관점에서 바라볼 때, 현행 공직선거법 제15조 제1항에 규정된 ‘19세 이상’의 선거권연령에 의한 선거권의 제한은 보통선거원칙에 위반된다. 그렇기 때문에 보통선거권의 확장의 역사적 흐름에 편승한다면 현재 아동·청소년의 선거권을 제한하는 연령의 설정은 점차 하향되어 궁극에 가서는 없어지는 방향으로 진행되는 것이 타당하다. 이것이 민주주의원리의 실현이면서 ‘세대 간 정의’와 ‘지속가능한 발전’의 실현에도 부합한다.²¹⁾

21) Lecce, Steven., Should Democracy Grow up?; in Intergenerational Justice Review (by Tremmel, Joerg .Chet, ed), Foundation for the Rights of Future Generations, 2009, pp.133-138.

3. 외국의 선거권연령하향의 움직임의 원인 및 시사점

외국의 경우에는 이미 20세기부터 현재까지 아동·청소년의 선거권연령 하향을 위한 움직임을 빠르게 진행하고 있다. 이러한 움직임의 배경에는 앞서 제시한 고령화 사회로 인한 세대 간 불평등의 해소와 미래세대의 이익을 반영한 지속가능한 발전을 도모하기 위해, 아동·청소년 및 이들을 양육하고 있는 젊은 세대들의 정치적 참여를 촉구하고자 하는 목적이 자리한다. 현재 세계 대부분의 국가(236개 국 중 214개 국)의 선거권연령은 18세이다. 그리고 OECD 회원국 35개 국가 중 18세 이하로 선거권을 보장하는 국가는 34개 국가에 이른다. 16세로 선거권연령은 하향한 오스트리아를 비롯하여 유럽의 선진국들의 경우에는 선거권연령을 16세로 하향하기 위해서 노력 중이다. (독일과 영국 등 일부 국가의 경우에는 지방선거권 연령을 16세로 하향하였다.)²²⁾

이렇듯 미국과 유럽의 선진국에서는 젊은 세대의 과소대표와 노인세대의 과잉대표의 현실이 앞으로도 계속된다면 시대 흐름을 반영하지 못한 국가정책의 노후와 지나친 복지행정에 의한 재정의 부담과 이를 책임져야 하는 젊은 세대들의 사회적 부담의 증가로 인해 야기되는 정치적·사회적 문제로 세대 간 갈등이 확산될 것이라고 예측하였다. 그리고 이와 관련된 문제들에 대한 해결을 위해서 선거권연령인하와 피선거권연령의 인하를 통한 젊은 세대들의 적극적인 정치적 참여를 유도하는 방안을 제시한 것이다. 이를 통해서 국가정책의 노후의 문제를 해결하고 있으며, 노인세대에 편중된 재정을 점차 균형적으로 지출할 수 있도록 젊은 세대들의 목소리를

22) 김효연, '19세 미만' 청소년의 6.13 지방선거 참여보장: 선거권연령 하향입법 개정의 필요성을 중심으로, 법학논집 제38권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2018, 217-218면.

반영하고 있다. 우리나라 역시 아동·청소년들의 이익을 반영할 수 있는 의사결정과정에서의 참여와 그들의 이익을 직접 대변할 수 있는 대표의 필요성이 더욱 요청된다.

특히 우리나라의 경우에는 2017년 12월 기준 우리나라 인구 총 51,778,544명 중에서 약 18%를 차지하고 있는 18세 이하의 연령자 9,100,191명²³⁾에 해당하는 아동·청소년은 선거권연령에 의한 제한으로 그들의 이익을 대변하지 못하고 있다. 현실적으로는 젊은 세대의 인구수의 비율은 점차 노인층으로 기울어지면서 노령자의 이익이 과잉대표 되고 있다. 이와 같은 현실은 노인복지를 위한 재정의 지출의 확대와 정책의 획일화 및 장기간에 걸쳐 영향을 미칠 수 있는 사안에 의해 발생하는 결과에 대한 책임이 문제된다. 이것에 대한 책임은 결국 선택하지 못하고 대표되지 못하였던 젊은 세대의 책임으로 전가된다. 스스로가 선택하지 못하고 결정된 사안에 대한 책임을 지어야 한다는 결과는 자기운명에 대한 선택이 가능하게 한 민주주의 원리의 매력을 퇴화시키는 것이기도 하다. 그렇기 때문에 이와 같은 불균형을 해소하기 위해서 아동·청소년의 선거권 부여의 확대와 같이 정치적 참여를 적극적으로 조장할 필요가 있다는 것은 앞서 논의한 바와 같다. 특히 이와 관련하여 아동·청소년의 과소대표와 노인의 과잉대표의 불균형을 해결하기 위한 방안으로 외국에서 논의되고 있는 'Demeny voting'이 시사하는 바가 무엇인지에 대해서 살펴보고자 한다.

23) <http://www.mois.go.kr/fit/sub/a05/ageStat/screen.do> 검색일 2018년 1월 26일.

IV. ‘Demeny voting’의 시사점

1. ‘Demeny voting’(가족투표권)의 개념

‘Demeny voting’²⁴⁾은 가족투표권 혹은 아동투표권이라고도 한다. 이것은 1986년 인구학자 폴 데미니가 발표한 의견을 착안하여 그의 이름으로 명칭되기 시작하였다. 데미니 투표권은 선거권이 부여되지 않은 아동·청소년을 대신하여 그들의 부모 또는 보호자가 대리투표할 수 있도록 허용하여 정치적 의사결정과정에서 아동·청소년의 이익이 반영될 수 있도록 하기 위한 방안으로 제안된 것이다. 제안 당시 데미니는 “아이들을 18년 동안 권리를 박탈당한 채로 두어서는 안 된다. 그들이 18세에 이르기까지 양육권자인 부모가 아이들의 의결권을 행사할 수 있도록 허용하자”고 주장했다. ‘Demeny voting system’에서는, 각각의 부모가 그들의 부양 자녀를 위해서 일반투표의 절반의 가치가 있는 대리선거를 할 수 있다. 그리고 부모의 정치적 견해가 다른 경우에는 분할 선거를 허용하기도 한다.

데미니 투표권과 유사하게 독일에서도 1910년대부터 부모(혹은 법적 보호자)가 미성년자녀를 위해 대리선거권을 행사할 수 있다는 아동투표권(Kinderwahlrecht)의 도입가능성이 논의되기 시작하였다.²⁵⁾ 2003년 자유민주당 소속의 신자유주의자인 클라우스 하우스프트, 헤르만 오토 솔름스하원의원 등은 ‘아동선거권(Kinderwahlrecht)’ 법안을 제출하여 선거권²⁶⁾이 부여되지 않은 11세 이하의 아동·청

24) 이 용어는 2007년 워렌 C. 샌더슨에 의해 만들어졌다.

Sanderson, A Near Electoral Majority of Penioners, Population and Development Review, Volume 33, Issue 3, 2007, pp.543-554.

25) Rupprecht, I. Das Wahlrecht für Kinder, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2012, pp.26-32.

소년에게도 선거권을 주어 부모가 이를 대리 행사할 수 있도록 하자고 제안하였다. 그리고 12세-17세의 아동·청소년의 경우에는 직접 선거권을 행사할 수 있도록 규정하여 18세로 규정된 선거권연령을 12세까지 하향시키자고 제안하였다. 당시 동 법률안을 제출한 하우스프트 의원은 “헌법상 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정되어 있으므로 아동들도 선거할 권리가 있다”, “아동에게도 선거권을 줌으로써 미래에 영향을 줄 각종 정책에 젊은이들의 목소리가 더 많이 반영될 것”이며 더하여 당시 독일인 5명중 1명에게 선거권을 부여하지 않는 것은 불공평한 일이라고 법안 발의의 이유를 설명하였다. 동 법률안은 제출 당시 부결되었으나 이 법안에 대해 볼프강 티어제 하원의장과 레나테 슈미트 가정부 장관 등 적지 않은 정치인이 지지를 표명하기도 하였다. 이후 아동투표권(Kinderwahlrecht)의 법안발의는 2008년에도 다시 있었으나 부결되었다.

2. ‘Demeny voting’·아동투표권 등의 제안 동기: 아동·청소년의 과소대표의 심각성

데미니와 독일의 의원들이 아동투표권과 같은 시스템을 제안한 주된 동기는 “정치체제가 젊은 세대의 이익에 더 반응하게 하는 것”이었다. 그리고 특정 국가에서는 낮은 출산율을 방지하기 위해 제시된 광범위한 제안의 일부분이었다.²⁷⁾ 세대 간 불평등으로 인한 노인세대의 과다 대표와 상대적으로 인구수가 감소되고 있는 아동·청소년들의 과소대표의 문제가 가속화되고 있는 현 시점에서는 점

26) 독일의 선거권의 행사가 가능한 연령은 18세부터이다.

27) Demeny, P., *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects*, *Population and Development Review*, vol. 12 (supplement) 1986, pp.335-358.

차 그 도입가능성에 대한 논의가 확산되고 있는 추세이다.

특히 ‘Demeny voting’ 도입을 환영하는 이유는 대체로 선거의 노령화로 발생할 수 있는 문제의 해결방안으로서의 기능 때문이다. 선거권의 행사를 통하여 유권자인 노인층은 입법부나 행정부에 그들에 유리한 정책노선을 채택하도록 압력을 가할 수 있다. 이러한 압력 행사의 결과 노인복지를 위한 재정지출의 확대는 곧 아동·청소년을 포함한 미래세대가 부담해야 하는 사회의 빛의 증가로 전가된다. 이러한 현상은 정책의 획일화와 정책의 불균형을 야기하게 되며 사회의 지체 및 젊은 세대의 정치이탈을 촉진시키는 결과를 야기하게 되었다. 그렇기 때문에 젊은 세대들에게 -‘Demeny voting’의 도입으로 미성년 자녀를 둔 30, 40세대의 선거권을 확대할 경우 그들의 이익이 반영될 수 있는 정책노선에 대한 다각화와 균형을 도모할 수 있는 수단으로 데미니 투표권을 제시하였다. 이것은 데미니 투표권이 젊은 세대의 정치이탈 현상을 방지할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것이라는 예측에 의한 것이다. 또한 ‘Demeny voting’을 통하여 아동·청소년이 선거권의 존재를 인식하게 된다면 비록 보호자들에 의하여 대리선거가 행사되더라도 자신의 선거권의 행사에 대한 논의와 관심을 기울일 수 있게 하는 계기가 될 수 있다는 효과뿐만 아니라, 어린 나이부터 정치에 대한 관심과 선거권의 행사와 그 결과에 대한 책임감이 형성될 수 있다는 효과를 예측할 수 있다.

그러나 이러한 이점에도 불구하고 미성년 선거권의 경우, 보호자의 대리선거로 인하여 민주주의 선거의 일반원칙인 직접선거의 원칙에 어긋난다는 문제가 잔존해 있다. 그리고 대리선거권을 행사하는 보호자와 미성년자녀의 의사가 배치되는 경우의 해결방법이 제시되지 않고 있다. 또한 자녀가 없는 가정에 불이익을 주게 된다는

점 등 실무적인 문제들에 대한 해결방법 역시 제시되지 않고 있다는 점에서 현실적인 한계가 있다.

3. 소결

그러나 ‘Demeny voting’이 지닌 한계에도 불구하고, 우리나라와 같이 아동·청소년의 정치적 참여의 접근통로가 과도하게 제한되어 있는 경우²⁸⁾에는 ‘Demeny voting’의 도입에 대한 진지한 논의를 시작할 필요가 있다. 세계의 각 국가에서는 이미 ‘Demeny voting’ 도입에 대한 논의는 물론 그 문제에 대한 해결방법²⁹⁾을 강구하기 위하여 노력하고 있는 반면에 우리나라에서는 이러한 현재까지 그 논의조차 시작되지 못하고 있다는 점이 상당히 아쉽다. ‘Demeny voting’을 바로 우리나라에 도입하여 적용하는 것이 현실적으로 불가능하다고 하더라도, 이러한 논의의 확산을 통해서 1천만 명에 달하는 아동·청소년의 이익이 정치적 의사결정과정에서 반영될 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요하다는 공감대를 형성할 수 있는 기제로 작용할 수 있을 것이다. 또 ‘18세’로의 선거권연령을 하향해야 한다는 필요성에 대한 논거가 될 수 있을 것이다. 궁극적으로는 선거권연령의 단계적 하향을 통한 아동·청소년의 민주적 대표성의 제고를 위한 적극적인 움직임을 촉구하는 계기가 될 수 있을 것이다.

28) 공직선거법에 규정된 선거권연령에 의한 19세 미만의 아동·청소년의 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장에 대한 선거권제한뿐만 아니라 선거권연령을 준용한 개별법에 의하여 주민투표권, 조례의 제정과 개폐 청구권, 정당당의 발기인 및 당원 자격과 교육감 선거권 역시 제한된다.

29) ‘Demeny voting’이 지닌 문제점들에 간접선거에 의한 대표성의 한계에 대해서는 성년 유권자의 직접선거권의 효력보다 절반 혹은 3분의 2에 해당하는 효력을 인정하도록 하는 방법이 제안되고 있다.

V. 결 론

지금 우리나라는 저출산·고령화로 인한 세대 간 불평등 문제에 직면하고 있다. 세대 간 불평등의 문제는 환경·복지·법·사회·정치 제도의 상당부분이 노인세대의 이익을 반영하도록 구조화되어 있다는 것으로부터 출발한다. 재정과 자원의 상당부분이 현세대를 위해 소비되는 반면에 이를 충당해야 할 재원은 미래세대가 상당부분을 감당해야 한다는 모순이 발생한다. 그리고 이와 같은 현상은 점차 가속화·가시화되고 있기 때문에 ‘세대 간 정의’의 관점에서 미래세대인 아동·청소년들의 이익과 권리를 정책에 반영할 수 있는 제도적 개선이 요청된다는 것에 대하여 살펴보았다. 20세기부터 21세기 현재까지 세계의 대부분의 국가는 우리가 경험하고 있는 인구구성의 불균형과 이로 인해 야기된 세대 간 불평등의 문제를 해결하기 위해 ‘지속가능한 발전’의 개념을 제시하였다. 이를 통해서 현세대는 미래세대의 이익에 관심을 기울여야 하며 환경·경제·법·사회·정치와 관련된 제도 및 정책을 수립함에 있어 미래세대인 아동·청소년들이 관여할 수 있어야 한다는 것을 강조하였다. 그리고 본 논문에서도 이와 같은 관점에서 세대 간의 불평등을 해소하고 아동·청소년의 인권을 보장하기 위해서는 그들에게 영향을 미칠 수 있는 사안과 관련된 공동체 의사결정과정에 참여할 수 있는 선거권이 보장될 필요가 있다는 것을 제안하였다. 현재의 법·정치적 제도의 구조는 정책결정과정에 미래세대의 참여를 배제시키고 있기 때문에 그들의 이해와 권리를 현실화하기 어렵다. 그렇기 때문에 아동·청소년인 미래세대의 인권은 현세대의 성인들에 의해 주어지는 범위의 한계 내에서만 실현되는 구조이다. 아동·청소년에게 선거권

을 부여하는 것은 그들의 인권을 확장시키는 것일 뿐만 아니라 민주주의원리의 실현에도 부합된다. 이를 뒷받침하기 위해서 세대 간 불평등의 구조로 인한 문제를 지속가능한 발전에서 제시하고 있는 요인을 분석 한 후 미래세대인 아동·청소년의 인권보장과 세대 간의 형평성을 확보하기 위한 방안으로 선거권연령 인하를 제시하였으며 ‘Demeny voting’을 도입하고자 했던 외국의 사례와 시사점을 통해서 그 해결의 지향점을 제시하였다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

【단행본】

김경희, 공화주의, 책세상, 2009.

김영인, 청소년의 참여와 시민성 함양, 한국학술정보(주), 2007.

김효연, 시민의 확장, ㈜스리체어스, 2017.

신진욱, 시민, 책세상, 2008.

이승중·김혜정, 시민참여론, 박영사, 2011.

【번역서】

로이크 쇼보(윤인숙 옮김), 지속가능한 발전, 현실문화, 2011.

바바라 크룩생크(심성보 옮김), 시민을 발명해야 한다, 갈무리, 2014.

에른스트-볼프강 뵘켄회르데(김효진, 정태호 옮김), 헌법과 민주주의 - 헌법 이론과 헌법에 관한 연구-, 법문사, 2003.

제프리 삭스(홍성완 옮김), 지속가능한 발전의 시대, 북이십일 21세기북스, 2015.

존 스튜어트 밀(서병훈 옮김), 대의 정부론, 아카넷, 2013.

【일반논문】

기현석, 대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 선거율 제고방안, 국제헌법학회, 한국학회, 세계헌법연구 16권 2호, 2010.

김미자, '지속가능한 발전'개념의 현실화를 위한 일고(一考), 「21세기정치학회보」 제15권 제2호, 21세기정치학회, 2005.

김선택, 공화국원리와 한국헌법의 해석, 「헌법학연구」 제15권 제3호, 2009.

김은경, 지속가능발전의 이해와 실현에 대한 소고, 2012 지속가능과학회 춘계학술대회 발표논문집, 지속가능과학학회, 2012.

- 김효연, '19세 미만' 청소년의 6.13 지방선거 참여보장: 선거권연령 하향입법 개정의 필요성을 중심으로, 「법학논집」 제38권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2018, 217-218면.
- 김판석·사득환, '지속가능한 발전'에 대한 이해와 개념정립, 「한국정치학회보」 제32권 제4호, 한국정치학회, 1999.
- 이혜주·최은희·이범준, 지속가능사회문화의 개념 정립과 발전 방향 제안, 지속가능과학회, 2013.
- 윤성복, 환경과 미래세대들, 「한독사회과학총론」 제15권 제1호, 한국인구학회, 2005.
- 장철준, 세대 간 정의의 헌법 규범화 방안-미국과 유럽의 논의를 중심으로, 「미국헌법연구」 제26권 제3호, 미국헌법학회, 2015.
- 홍일선, 어린이선거권에 대한 헌법적 논의 -선거권은 생애적 권리인가?-, 「공법학연구」 제13권 제4호, 한국공법학회, 2012.

【학위논문】

- 김효연, 아동·청소년의 정치적 참여와 선거권연령, 법학박사 학위논문, 고려대학교 대학원, 2015.

【연구보고서】

- 서용석·홍정훈, '세대간 정의' 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014.

2. 외국문헌

【단행본】

- Barber, Benjamin R., Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age, Berkeley CA.: University of California Press, 1984.
- Meadow, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. and Behrens, W.W., The Limits to

Groth: A Reporet for the Club of Rome's Project on the Predicament Mankind. New York: Universe Books, 1972.

Hamilton, Vivian E., Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority, Faculty Publications, 2012.

Lecce, Steven., Should Democracy Grow up?: Intergenerational Justice Review (by Tremmel, Joerg .Chet. ed), Foundation for the Rights of Future Generations, 2009.

【일반논문】

Bell, Michelle L.; Michelle L. Bell; Devra L. Davis; Tony Fletcher, A Retrospective Assessment of Mortality from the London Smog Episode of 1952: The Role of Influenza and Pollution. Environmental Health Perspectives, 112 (1), 2004.

Demeny, P., Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects, Population and Development Review, vol. 12 (supplement) 1986.

Gladwin, T.N., Krause and J.J. Kennelly, Shifting Paradigm for Sustainable Development: Implications for management theory and practice, Academy of Management Review, vol. 20, 1995.

Rupprecht, I. Das Wahlrecht für Kinder, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2012.

Sanderson, A Near Electoral Majority of Penioners. Population and Development Review, Volume 33, Issue 3, 2007.

<Abstract>

Assurance of Voting Rights of the Children and Adolescents for the Perspective of the Intergenerational Justice and the Realization of Human Rights

Kim, hyo-youen*

This article is to provide a method in order to achieve the intergenerational equality and to secure human rights of children and adolescents as a future generation, after analyzing the problems caused by the inequality of intergeneration with the elements presented by the sustainable developments for Korea to face with.

The discussion began with the inequality problem of intergeneration caused by an imbalanced representativeness between the old generation and the children and adolescents resulting from the unbalanced structure of population composition. The problems of intergenerational inequality stem from realities that much of the environment, welfare, law, social and political systems are structured to reflect the interests of the old generation. Especially, the intergenerational inequalities are intensified by the contradiction that the future generation has to bear a significant portion of the revenue to cover, while much of the revenue and resources are consumed by the present generation. In order to resolve this inequalities, the measure of strengthening the representativeness of children and adolescents need to be proposed to enable them to determine their interests from their perspective.

* Ph.D. in Law

It provides ‘intergenerational justice’, ‘sustainable developments’ and ‘expansion of human rights’ as legal grounds for the measure. It argues for the assurance of voting rights of children and adolescents as a specific means. In particular, it presents the direction of a solution through foreign cases that have introduced ‘Demeny voting’ and lowering the voting age.

Key Words : Demeny voting, Future generation, Suffrage, Intergenerational equality, Sustainable developments